



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4100-01-02/2013
P/13/150

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/150 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/12 – województwo małopolskie
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83807 z dnia 15 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83825 z dnia 14 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 107-108)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie, Plac Szczepański nr 5, kod pocztowy 31-011 Kraków (zwany w dalszej treści WIOŚ lub Inspektoratem)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Paweł Ciećko, Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie przez Inspektorat budżetu państwa w 2012 roku w części 85/12 – województwo małopolskie.

Zaplanowane przez Inspektorat dochody budżetowe w kwocie 873 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 662 tys. zł, tj. 75,8% planu. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Inspektoracie podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 13 745 tys. zł (98,4% planu po zmianach).

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 24,5% zrealizowanych przez WIOŚ wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo, za wyjątkiem sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2012 r., które zostało sporządzone niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (zawyżono należności o kwotę 0,7 tys. zł). Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ujawnione w toku kontroli uchybienie nie miało wpływu na realizację budżetu i polegało na braku opisu algorytmów zastosowanych w systemie informatycznym, które zostało uzupełnione w toku kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na skontrolowaną przez NIK działalność i dotyczyły:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

- sporządzenia sprawozdania Rb-70 kwartalnego o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, niezgodnie z instrukcją sporządzenia, w którym wykonanie było wyższe o 115 zł od ustalonego planu po zmianach wynagrodzeń,
- nieprawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-N kwartalnego o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2012 r., w którym zostały ujęte należności wraz z odsetkami przez co zawyżono kwotę należności o 722,70 zł (odsetki).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Inspektorat opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012², tj. w załączniku Nr 70, rozdziale 3 „Planowanie dochodów budżetowych”. Zgłoszone do projektu budżetu dochody jednostki zostały zaplanowane racjonalnie i uwzględniały źródła ich pochodzenia.

Zrealizowane dochody wyniosły 662 tys. zł, tj. 75,8% kwoty planowanej. Były one o 25,5% niższe od dochodów uzyskanych w 2011 r. Głównymi źródłami dochodów były wpływy z usług świadczonych w zakresie badań laboratoryjnych dla podmiotów zewnętrznych (§ 0830) w kwocie 544 tys. zł (72,5% planu) oraz grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (§0580) w kwocie 101 tys. zł (126,3% planu).

Wyższa realizacja planu dochodów wystąpiła w następujących paragrafach i wynikała ona głównie z:

- wyższych o 26,3% dochodów z uzyskanych kar pieniężnych od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (§ 0580),
- wyższych (o 400%) wpływów ze zwrotu ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870).

(dowód: akta kontroli str. 12, 17, 19-25)

Jak wyjaśniła Główny Księgowy WIOŚ powodem niewykonania planu dochodów budżetu państwa były mniejsze wpływy z usług laboratoryjnych w zakresie badań środowiskowych i badań lokalnych zleczanych przez samorzady z uwagi na konkurencję prywatnych laboratoriów i pogorszenie koniunktury gospodarczej w II półroczu 2012 r. W paragrafie 0970 niewykonanie planu dochodów spowodowane było rozłożeniem przez sąd spłaty należności w ratach dłużnika począwszy od grudnia 2012 r. (postępowanie układowe).

(dowód: akta kontroli str. 26-28)

Na podstawie kontroli 14 dowodów księgowych i odpowiadającym im zapisom księgowym na koncie 221 na łączną kwotę 86,4 tys. zł stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów, a należności z nich wynikające zostały uregulowane terminowo przez zobowiązane podmioty. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 30-37, 58-59)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących uszczerbienia dochodów.

² Dz. U. Nr 56, poz. 290.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 79 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 26 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 4 tys. zł, a zaległości niższe o 24 tys. zł. Zaległości dotyczyły usług laboratoryjnych wykonanych na rzecz podmiotów zewnętrznych. Powodem zmniejszenia kwoty zaległości była poprawa windykacji w postaci zawarcia układu zatwierdzonego przez sąd z podmiotem, w którym zaległość spłacona będzie w 20 kwartalnych ratach począwszy od grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 18, 58-59)

Zmniejszenie stanu należności wynikało przede wszystkim z wyegzekwowania w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych kwoty 27 tys. zł oraz zawarcia układu zatwierdzonego przez sąd z podmiotem na kwotę 32 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą nie było należności, które uległy przedawnieniu, nie wydano decyzji o umorzeniu, odraczeniu terminów spłaty lub rozkładaniu na raty należności.

(dowód: akta kontroli str. 53-57)

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki jednostki na 2012 r. zostały zaplanowane w wysokości 13 973 tys. zł. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków, których bazą było wykonanie roku ubiegłego:

- zawarte umowy o pracę i ich pochodne oraz wynagrodzenia bezosobowe,
- zakupy materiałów i wyposażenia niezbędne do działalności WIOŚ,
- dane o planowanych na 2012 r. remontach i pracach konserwacyjnych budynków oraz czyszcze za budynki, lokale i pomieszczenia,
- szacunki opłat i składek na ubezpieczenia samochodów i mienia,
- podatki od nieruchomości, odpisy oraz opłaty na rzecz budżetu państwa.

Zaplanowane wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 4 083 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia z pozycji 8, 57, 59 i 73 rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 4 083 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację 3 zadań inwestycyjnych³, uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników WIOŚ w związku z podniesieniem o 2% wysokości składki rentowej oraz finansowanie skutków zmian systemowych.

³ „Dofinansowanie Państwowego Monitoringu w województwie małopolskim w 2012 roku”; „Współdziałanie w budowie budynku laboratorium dla WIOŚ i Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorującego Głównego IOŚ z siedzibą w Krakowie” oraz „Zwiększenie efektywności energetycznej budynków WIOŚ w Krakowie – Delegatury w Nowym Sączu i Tarnowie” w ramach MPRO.

Z przyznanych rezerw celowych w kwocie 4 083 tys. zł wykorzystano 3 858 tys. zł, tj. 94,5%. Główną przyczyną niepełnej realizacji było przesunięcie terminu budowy laboratorium WIOŚ i krajowego GIOŚ na 2013 r., oszczędności uzyskane w przetargach oraz niższe wpływy niż zakładano z usług laboratoryjnych WIOŚ. W wyniku badania wykorzystania przez Inspektorat środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 838 tys. zł (tj. 69,5% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na zakupy aparatury do badań środowiska, systemu mobilnego do obsługi sieci automatycznego monitoringu środowiska oraz wyposażenie laboratorium do badań środowiska.

Jak wyjaśniła Główny Księgowy WIOŚ powodem niewykorzystania środków z rezerw celowych (poz. 57) w kwocie 61 tys. zł były niższe wpływy niż zakładano z usług laboratoryjnych w zakresie środowiska (dochody budżetu państwa), od których zależna była wielkość przyznanej rezerwy celowej na sfinansowanie tych usług. Niewykorzystanie zaś środków z rezerw celowych (poz. 59) w kwocie 162 tys. zł spowodowane było zmianą koncepcji zintegrowania budowy laboratoriów WIOŚ i krajowego laboratorium GIOŚ z budową innych laboratoriów małopolskich inspekcji. Spowodowało to przesunięcie terminu realizacji na 2013 r. Uzyskane oszczędności w przeprowadzonych przetargach na realizację zadań finansowanych z rezerw celowych zwiększyły również stopień niewykorzystania tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 19-25, 146-149)

W 2012 r. Inspektorat podejmował następujące działania dla uzyskania oszczędności, racjonalizacji wydatków oraz zmniejszenia kosztów funkcjonowania jednostki:

- wprowadzono dalsze zmiany organizacyjne funkcjonowania Inspektoratu, polegające na likwidacji stanowisk: Dyrektora Inspektoratu, kierownika Działu Obsługi w Delegaturach w Nowym Sączu i Tarnowie (oszczędność około 75 tys. zł łącznie z pochodnymi w skali roku),
- połączono laboratoria w Delegaturach i Krakowie celem optymalizacji i specjalizacji w obszarach badań przez co docelowo koszt badania ulegnie obniżeniu. Aktualnie jest jedno laboratorium, a tym samym jeden kierownik. Opłaty akredytacyjne będą wnoszone za jedno laboratorium, a nie jak do tej pory za trzy,
- redukcja zatrudnienia o 6 osób (oszczędność około 280 tys. zł w skali roku),
- rozwiązano umowę na świadczenie usługi lokalizacji samochodów w terenie (oszczędność ok. 12 tys. zł rocznie),
- rozwiązano umowę na najem dodatkowych pomieszczeń dla Inspekcji w budynku przy Pl. Szczepański 5 (oszczędność 19 tys. zł),
- zrezygnowano z usług mycia szkła laboratoryjnego przez firmę zewnętrzną oszczędność około 20 tys. zł. Szkło jest myte przez pracowników laboratorium, a docelowo planowany jest zakup zmywarek ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Krakowie,
- dla ograniczenia ilości papieru i tonerów uruchomiono elektroniczną sieć wewnętrzną Intranet,
- wprowadzono dodatkową usługę telefonii komórkowej, pakiet Biznes Firma Top - sieć korporacyjną - co dało oszczędności około 6 tys. zł rocznie,
- na wybranych stacjach automatycznego monitoringu jakości powietrza wprowadzono pakiet energia bez opłat, gwarantujący nie naliczanie opłat handlowych w 2012r, a do końca 2013 r. gwarancję stałej ceny za energię elektryczną,
- zrezygnowano z prenumeraty gazet codziennych oraz ograniczono prenumeraty czasopism branżowych do jednej pozycji,

- sukcesywnie wymienia się wyposażenie pomiarowe w pracowniach na bardziej nowoczesne, mniej awaryjne i energooszczędne (np. wymiana 3 sztuk energochłonnych szaf chłodniczych – dwukrotne mniejsze zużycie energii,
- zastąpiono drogie badania porównawcze organizowane dotychczas przez LGS na tańsze organizowane przez RTC (Sigma Aldrich) szacowne oszczędność ok. 3 tys. zł rocznie,
- zastąpiono energochłonną i czasochłonną metodę badania siarczanów w wodzie metodą szybką i tańszą,
- zaniechano wykonywania pomiarów pasywnych benzenu w 9 punktach pomiarowych na obszarze województwa,
- w ramach racjonalizacji wydatkowania środków budżetowych na utrzymanie infrastruktury technicznej realizowany jest projekt pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej budynków WIOŚ - Delegatury w Nowym Sączu i Tarnowie”, który pozwoli osiągnąć oszczędności w kosztach energii: 85 380 zł/rok (budynek w Nowym Sączu: 28 656 zł/rok, budynek w Tarnowie: 56 724 zł).

(dowód: akta kontroli str. 216-220)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wydatki jednostki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Inspektorat wydatki wyniosły 13 745 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1 882 tys. zł, tj. o 15,9%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w wynagrodzeniach i ich pochodnych pracowników WIOŚ (stanowiły 57% wydatków ogółem) i wyniosły 7 852,5 tys. zł, tj. 56,2% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim (§§ 4010, 4020, 4040) – 6 651 tys. zł oraz (§§ 4110, 4120) – 1 201,5 tys. zł. Kolejnym były wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060 - stanowiły 17,5% wydatków ogółem) i wyniosły 2 412 tys. zł, tj. 17,3% planu po zmianach.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 3 361 tys. zł, tj. 24,5% wydatków ogółem. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Inspektorat dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację zadań w zakresie obsługi sieci automatycznego monitoringu środowiska (jakości powietrza, wód i gleb) w województwie małopolskim. Efektem ich realizacji było pozyskanie i rozpowszechnianie informacji (danych) o stanie środowiska w województwie małopolskim, a także zapewnienie dobrego stanu środowiska.

Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. Nie stwierdzono przypadków dokonywania wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności wynikającym z faktur lub zawartych umów.

Kontrolą objęto 3 postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 2 979 tys. zł, wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego. W 2012 r. WIOŚ nie realizował zamówień w trybie z wolnej ręki. Na realizację tych umów wydatkowano 816 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r.

Prawo zamówień publicznych⁴. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 44-49, 100-106)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 11 331 tys. zł, tj. 81% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 430 tys. zł, tj. 3,9%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (58,7%) stanowiły wynagrodzenia i ich pochodne zrealizowane w wysokości 6 651 tys. zł oraz (40,8%) zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 4 622 tys. zł. Inspektorat nie posiadał rachunku pomocniczego, w tym rachunku sum na zlecenie.

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie⁵ w 2012 r. w Inspektoracie wyniosło 162 osoby i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 106 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, w kontrolowanej jednostce nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z podniesienia o 2% wysokości składki rentowej.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3 421 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 2 zł, tj. o 0,1%.

W 2012 r. w Inspektoracie wydatkowano 26 tys. zł⁶ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 7 umów zlecenia z osobami spoza kontrolowanej jednostki. Umów takich z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki nie zawierano. Nie zawierano także umów o dzieło zarówno z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki i osobami spoza kontrolowanej jednostki. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 7 umów sfinansowanych z budżetu państwa na kwotę 26 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 58 tys. zł, tj. 93,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 251%, tj. o 41,5 tys. zł. Wyższa niż 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wypłaconych odpraw pieniężnych dla pracowników zwalnianych z przyczyn niedotyczących pracowników – art. 8 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy⁷ (36 tys. zł, tj. 62% wydatków na te świadczenia). Przyczyną tych zwolnień było zmniejszenie funduszu wynagrodzeń w budżecie WIOŚ na 2012 r.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 2 414 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 1 452 tys. zł. Inspektorat wydatkował na zakupy inwestycyjne 2 412 tys. zł, tj. (99,1% planu po zmianach) oraz wydatki inwestycyjne 1,5 tys. zł (100%). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano między innymi na zakupy aparatury (1 573 tys. zł), systemu mobilnego laboratorium pomiarowego (717 tys. zł) oraz wyposażenia (122 tys. zł) do obsługi sieci automatycznego monitoringu jakości środowiska w województwie małopolskim.

Zobowiązania WIOŚ na koniec 2012 r. wyniosły 621 tys. zł i były wyższe (o 1,1%) niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję (561 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 1,3%. Na wzrost zobowiązań wpływ miały wydatki na ubezpieczenie społeczne pracowników WIOŚ w związku z podniesieniem o 2% wysokości

⁴ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ w przeliczeniu na pełne etaty.

⁶ w §: 4170- Wynagrodzenia bezosobowe.

⁷ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844).

składki rentowej (dodatkowe wynagrodzenie roczne). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 5-7, 40, 50-51, 93-95, 115-122)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono natomiast nieprawidłowe sporządzenie w dniu 10 stycznia 2013 r. przez Inspektorat sprawozdania Rb-70 kwartalnego o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za okres od początku roku do końca IV kwartału 2012 r. Dane liczbowe wykazane w rubryce 14 „wykonanie” były wyższe o 115 zł od ustalonego planu po zmianach wynagrodzeń wykazane w rubryce 12.

(dowód akta kontroli str. 5-7)

Zgodnie z § 21 ust. 1 załącznika nr 37 (Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa) do rozporządzenia Ministra Finansów⁸ dane liczbowe wykazane w kolumnach 14 i 15 „wykonanie” powinny być ujmowane według listy płac brutto nie mogą przekraczać ustalonego zgodnie z § 20 pkt 11 planu po zmianach wynagrodzeń rubryki 12 i 13.

Odpowiedzialnym z tytułu nadzoru za nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-70 jest Główny Księgowy Barbara Rażny-Tatara. Sprawozdanie to zostało podpisane przez Marię Zych (sporządzającego), Barbarę Rażny-Tatara głównego księgowego oraz Pawła Ciećko Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Jak wyjaśniła Główny Księgowy WIOŚ sprawozdanie Rb-70 sporządzone było na podstawie sumy wynagrodzeń brutto i wynosiło 5 779 983 zł, tj. o 115 zł wyższe w porównaniu do planu po zmianach. Powodem przekroczenia planu wynagrodzeń było przeoczenie faktu, że dodatek stażowy za czas zwolnienia lekarskiego pracownika wypłacany jest ze środków na wynagrodzenia a nie ze środków ZUS. W grudniu 2012 r. wypłacane były nagrody z oszczędności funduszu płac. W wyliczeniach prognozy kwoty nagród przeoczono ww. fakt wypłaty dodatku stażowego z funduszu płac dla pracownika będącego na zwolnieniu lekarskim. Według sprawozdania Rb-28 wykonanie wydatków w wynagrodzeniach (§ 4020) wyniosło 5 779 862,61 zł (plan po zmianach 5 779 868 zł).

(dowód akta kontroli str. 7, 211)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat rozpoczął w 2012 r. realizację projektu pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej budynków WIOŚ – Delegatury w Nowym Sączu i Tarnowie” w ramach MRPO. Na projekt ten zostało udzielone zapewnienie finansowania realizacji przedsięwzięcia decyzją Ministra Finansów nr 8/22/2012 z dnia 3 lutego 2012 r. Minister Finansów decyzją nr IP6/4135/6BE/24/JST/2012/PHMJ/9789 z dnia 28 listopada 2012 r. wprowadził zmiany w wydatkach budżetu środków europejskich zwiększając środki w kwocie 17,1 tys. zł z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) na pokrycie kosztów realizacji ww. projektu. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód akta kontroli str. 189-193)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 17,1 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 17,1 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły. Nie było zleceń płatności złożonych w 2012 r. do realizacji w roku 2013.

Z budżetu środków europejskich finansowano jedynie projekt realizowany w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej budynków WIOŚ – Delegatury w Nowym Sączu i Tarnowie”, na który przeznaczono 17,1 tys. zł, tj. 100% ogółu wydatków.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 17,1 tys. zł, tj. 100% ogółu wydatków budżetu środków europejskich, z tego:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 8,4 tys. zł (§ 4217 Zakup materiałów i wyposażenia – 2,7 tys. zł, § 4307 Zakup usług pozostałych – 5,7 tys. zł), tj. 49% wydatków ogółem,
- wydatki majątkowe w kwocie 8,7 tys. zł (§ 6057 Wydatki na inwestycje – 8,7 tys. zł), tj. 51% wydatków ogółem.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym, i umowami o dofinansowanie. Kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 17,1 tys. zł na realizację 2 umów zawartych z wykonawcami poszczególnych projektów (Delegatura w Nowym Sączu i Tarnowie). Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Rozpoczęto realizację zadania osiągnięcie ustalonych we wnioskach o dofinansowanie celów nastąpi w 2013 r.

(dowód akta kontroli str. 13, 41-45, 119)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Inspektoratu (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków

z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także

- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację WPR (Rb-28 UE),
- sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe według stanu na koniec IV kwartału 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 4-16)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także zobowiązań w 2012 r., za wyjątkiem należności. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem sprawozdania Rb-n na koniec IV kwartału 2012 r., a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 661 575,66 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 13 745 124,47 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Krakowie w dniu 16 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 12, 194)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 661 575,66 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 12, 135-138, 164-181, 184-188, 195-197)

Kwota wykonanych wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 13 745 124,47 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 Rachunek wydatków budżetowych i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od dysponenta części budżetowej 85/12. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 13-16, 139-145, 151-153, 161-163, 182-183, 198-203)

W Inspektoracie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 8-9, 201)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej

⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

w układzie zadaniowym¹¹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tym sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości jego sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 154-158, 204)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań, za wyjątkiem sprawozdania Rb-N, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W sprawozdaniu Rb-N kwartalnym o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2012 r. sporządzonym w dniu 25 stycznia 2013 r. przez Inspektorat zostały ujęte należności w kwocie 79 429,18 zł wraz z odsetkami przez co zawyżono kwotę należności o 722,70 zł (odsetki). W dniu 20 marca 2013 r. Inspektorat dokonał korekty wymienionego sprawozdania Rb-N, w którym skorygował kwotę należności o kwotę odsetek, tj. o 722,70 zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 212-213)

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 9 (Instrukcja sporządzania sprawozdań) do cyt. rozporządzenia Ministra Finansów¹² w wierszu pozostałe należności wymagalne (N4.2) podawane są należności z wyłączeniem odsetek.

Odpowiedzialnym z tytułu nadzoru za nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-N jest Główny Księgowy Barbara Rażny-Tatara. Sprawozdanie to zostało podpisane przez Barbarę Rażny-Tatara głównego księgowego oraz Pawła Ciećko Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska

Jak wyjaśniła Główny Księgowy WIOŚ błąd spowodowany był pomyłką pod wpływem różnych interpretacji w tym temacie na stronach internetowych. Korekta sprawozdania została przekazana w dniu 20 marca do MUW.

(dowód: akta kontroli str. 214-215)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie¹³ roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych, za wyjątkiem sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2012 r. oraz ocenia pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową. W odniesieniu do sprawozdania Rb-N kwartalnego według stanu na koniec IV kwartału 2012 r. wydaje się opinię pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W sprawozdaniu tym zawyżono kwotę należności o 0,8% ogółu należności.

¹¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

¹² Patrz przypis 10.

¹³ Stosuje się następujące opinie: opinia pozytywna, opinia pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, opinia negatywna.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Przyjęta w Inspektoracie dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ (uor). Dokumentacja była dostępna dla pracowników Inspektoratu. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 205-209)

W Inspektoracie od dnia 3 grudnia 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska system księgowości komputerowej Cogisoft v.13.1b214. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 205-210)

Badanie przeprowadzono w Inspektoracie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) w dzienniku. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),
- dotyczące transakcji polegających na zakupie energii elektrycznej, gazu, wody, abonamentu telefonicznego, opłat czynszowych - ze względu na niewielkie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 149 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁵ na kwotę 556 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy w liczbie 59 dowodów na kwotę 2 805 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 24,5% zrealizowanych wydatków ogółem.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Badanie nie wykazało nieprawidłowości wpływających na wiarygodność sprawozdań bieżących i rocznych.

(dowód: akta kontroli, str. 109-114)

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości nie zawierała opisu algorytmów zastosowanych w systemie przetwarzania danych (informatycznym). W toku kontroli Inspektoratu opis ten został uzupełniony zgodnie z uor.

(dowód: akta kontroli, str. 206)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia marca 2013 r.

Kontroler
Andrzej Krawczyk
Główny specjalista k. p.

Kontroler
Wojciech Zdasień
Główny specjalista k. p.